

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
SW 1 2
Herrn Dr. Jörg Schliepkorte
11055 Berlin

Berlin, 5. Juli 2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebau-
recht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt**

**Stellungnahme des vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e. V.**

Sehr geehrter Herr Dr. Schliepkorte,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf des oben bezeichneten Gesetzes nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Zu Nummer 12 (§ 13a BauGB)

Der mit der BauGB-Novelle 2007 eingeführte Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) soll dazu beitragen, die gezielte erstmalige Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu verringern, indem Bebauungspläne der Innenentwicklung gegenüber solchen, die auf eine Neuinanspruchnahme von Flächen setzen, beschleunigt durchgeführt werden können. In der Praxis wird der § 13a BauGB in hohem Umfang genutzt, was verschiedene Untersuchungen zeigen (s. z. B. Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Siedentop,

Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen). In manchen Kommunen scheint sich das beschleunigte Verfahren zum Regelverfahren entwickelt zu haben, wenngleich es auch Gemeinden gibt, die bewusst auf dieses Instrument verzichten.

Das Instrumentarium sieht vor, dass zur Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens auf drei Verfahrensschritte, die im „Normalverfahren“ vorgesehen sind, verzichtet werden kann. Offenbar wird in der Praxis dabei insbesondere auf die Umweltprüfung verzichtet, während die frühzeitige Beteiligung auch beim beschleunigten Verfahren noch vergleichsweise häufig durchgeführt wird (s. z. B. Gutachten Siedentop).

Begrüßenswert ist, dass sich die Kommunen bei allen Bebauungsplänen, zumindest im Rahmen einer Vorprüfung des Einzelfalls, mit deren Umweltauswirkungen befassen müssen. Hiermit wird sichergestellt, dass auch bei kleineren Bebauungsplänen ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet ist.

Gleichwohl wirft die Neuregelung in § 13a E-BauGB, die eine regelmäßige Vorprüfung des Einzelfalls für alle Bebauungspläne von insgesamt weniger als 70.000 Quadratmeter Grundfläche vorschreibt, die Frage auf, ob Kommunen künftig vermehrt dazu tendieren könnten, unter diesen Voraussetzungen auf eine Vorhabenzulassung nach § 34 BauGB auszuweichen und – im Rahmen der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens – die Zulässigkeitsvoraussetzungen großzügig zu interpretieren. Dies liefe der gesetzgeberischen Intention, auf die veränderten städtebaulichen Herausforderungen mittels Bauleitplanung zu reagieren, zuwider.

Gegen eine vermehrte Anwendung des § 34 BauGB könnte allerdings sprechen, dass dies praktisch auf einen Verzicht des Einsatzes städtebaulicher Verträge, die heute zum unverzichtbaren Kernbestand städtebaulicher Instrumente der Kommunen zählen, bei der Schaffung geplanter Baurechte führen würde.

Zu Nummer 13 (§ 22 BauGB)

Auf den ost- und nordfriesischen Inseln, aber auch in anderen attraktiven Lagen wird dem Wohnungsmarkt durch die Bildung von Nebenwohnungen in erheblichem Maße Wohnraum entzogen. Dieser städtebaulich unerwünschte Zustand zeigt sich durch ein gehäuftes Auftreten sog. Rollladensiedlungen, der Knappheit von Wohnraum zur Versorgung der einheimischen Bevölkerung sowie sinkenden Zahlen von Ferienwohnungen.

Mit der geplanten Änderung des § 22 E-BauGB werden weitere Genehmigungsvorbehalte für Gebiete im Geltungsbereich von Fremdenverkehrssatzungen eingeführt. Dieses wird grundsätzlich begrüßt. Wenngleich die geplante Regelung des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 E-BauGB für sinnvoll erachtet wird, besteht jedoch eine gewisse Skepsis, ob die Gemeinden mit ihrer häufig sehr knappen personellen Ausstattung in der Lage sind, den Vollzug dieser Vorschrift sicherzustellen.

Es wird angeregt, für die Neuregelung des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 E-BauGB die Notwendigkeit von Überleitungsvorschriften zu prüfen.

Zu Artikel 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)

Zu Nummern 3 und 5 (§§ 6a und 17 BauNVO)

Das System der Baugebiete in der BauNVO ist – de lege lata – noch an eine aufgelockerte, funktional gegliederte Stadt angelehnt. Bestehende Obergrenzen zur baulichen Dichte gehen von der Vorstellung einer Korrelation von einer niedrigen baulichen Dichte und gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen aus. Im Zuge der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hat der Gesetzgeber des Baugesetzbuchs inzwischen den Vorrang der Innenentwicklung ausdrücklich als Ziel der Bauleitplanung festgelegt und eine Bodenschutzklausel statuiert, wonach mit Grund und Boden sparsam umzugehen ist. Der Befund zu den genannten Regelungen und gesetzgeberischen Vorstellungen und Zielen zeigt, dass das Prinzip der räumlichen Trennung

konfligierender Nutzungen und maßvoller Dichte, das der BauNVO ursprünglich zugrunde lag, und die heutigen Flächensparziele und sonstigen veränderten städtebaulichen Herausforderungen nicht kongruent zueinander sind.

In den letzten Jahren kam es in Fachkreisen angesichts der heutigen städtebaulichen Aufgaben und Anforderungen, die mehr denen einer „funktionsgemischten Stadt der kurzen Wege“ entsprechen, verstärkt zu einer Diskussion um ein adäquates Instrumentarium zur Bewältigung der veränderten städtebaulichen Strukturen und Aufgaben.

Die Einführung der neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ soll als solches städtebauliches Planungsinstrument zur Umsetzung des in der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt formulierten Konzepts der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren dienen.

Die geplante Neuregelung verhält sich dazu, dass das bestehende System der BauNVO kein Baugebiet enthält, mit dem die Gemeinden planerisch die nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege ohne Hindernisse oder die Gefahr des „Etikettenschwindels“ verwirklichen können. Das Mischgebiet sieht zwar eine Nutzungsmischung vor. Verlangt wird nach der Rechtsprechung jedoch, dass in Mischgebieten ein qualitativ und quantitativ weitgehend gleichgewichtiges Mischungsverhältnis aus Wohnnutzungen und Nicht-Wohnnutzungen vorzusehen ist (BVerwG, 11.4.1996 – 4 B 51.96 – NVwZ-RR 1997, 51).

In Abgrenzung zum Mischgebiet sollte für das neue „Urbane Gebiet“ bereits im Wortlaut (und nicht nur in der Begründung) klargestellt werden, dass die Nutzungsmischung nicht gleichwertig und gleichgewichtig sein muss. Zu überlegen ist, ob für einen problemlosen Vollzug Höchst- oder Mindestanteile der einzelnen Nutzungsarten geregelt werden sollten. Dies ist auch deshalb zu empfehlen, um zu verhindern, dass der Planung von Wohnnutzungen mit zu geringem Lärmschutzniveau die Tür geöffnet wird.

Angesichts der mit dem neuen Baugebietstyp zu lösenden städtebaulichen Aufgaben bleibt unklar, warum Gebäude, die ausschließlich dem Wohnen dienen, nach § 6a Abs. 3 E-BauNVO nur ausnahmsweise zugelassen werden können und Vergnügungsstätten allgemein zulässig sein sollen.

Im Übrigen ist die Einführung der Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ (MU) im Zusammenhang mit den parallel hierzu geplanten Änderungen der Bebauungsdichte in § 17 BauNVO und der vorgesehenen Regelung der Immissionsrichtwerte für das MU in der TA Lärm zu betrachten.

Die Einführung des „Urbanen Gebiets“ soll zum einen mit der Möglichkeit einer stark verdichteten Bebauung (§ 17 Abs. 2 E-BauNVO: GRZ von 0,6 und einer GFZ von 3,0) und zum anderen mit der Erhöhung der Immissionsrichtwerte in Nummer 6.1 der TA Lärm auf 63 dB (A) tags und 48 dB (A) nachts einhergehen. Diese Werte würden damit um jeweils 3 dB (A) über den für Misch- und Kerngebiete geltenden Tag- und Nachtwerten liegen. Dies ist deshalb kritisch zu betrachten, weil Lärm nachweislich erhebliche Gefahren für die menschliche Gesundheit in sich birgt. Demgemäß ist auch zu fragen, ob die Immissionsrichtwerte für das „Urbane Gebiet“ im Verhältnis zum Misch- und Kerngebiet stimmig sind.

Es mag zutreffen, dass aufgrund der bestehenden Vorbelastungen durch unterschiedliche Lärmarten in vielen innerstädtischen Lagen eine zusätzliche Wohnbebauung überhaupt nur noch durch eine Anhebung der Immissionsrichtwerte ermöglicht werden kann. Zu besorgen ist jedoch, ob nicht bereits die Erhöhung der Lärmwerte, jedenfalls aber das Zusammenspiel von einem „Mehr“ an Verdichtung auf der einen, und höheren Immissionsrichtwerten auf der anderen Seite zu einer Beeinträchtigung insbesondere von gesunden Wohnverhältnissen führen kann.

Eine besondere Sensibilität mit dem Umgang der Lärmproblematik zeigt auch die höchstrichterliche Rechtsprechung. In seiner Entscheidung vom 29.11.2012 hat sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Anwendung der TA Lärm als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift beschäftigt und insoweit betont:

„Die Möglichkeit, einer Überschreitung der nach Nr. 6.1 und Nr. 6.7 maßgeblichen Immissionsrichtwerte mit passivem Lärmschutz zu begegnen, müsste auch das Schutzziel der TA Lärm verfehlen. Aus der Maßgeblichkeit der Außen-Immissionsrichtwerte nach Nr. 6.1 und der Definition des maßgeblichen Immissionsortes in A.1.3 des Anhangs der TA Lärm – bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes – ergibt sich, dass dieses Regelwerk – anders als etwa für Verkehrsanlagen die 16. und 24. BImSchV – den Lärmkonflikt zwischen Gewerbe und schutzwürdiger (insbesondere Wohn-) Nutzung bereits an deren Außenwand und damit unabhängig von der Möglichkeit und Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen gelöst wissen will (BVerwG – 4 C 8/11 –, BVerwGE 145, 145-153, Rn. 24)“. Nach dieser Entscheidung steht den Gemeinden das Instrument des passiven Lärmschutzes zur Konfliktbewältigung gewerblicher und schutzbedürftiger Wohnnutzungen nicht mehr zur Verfügung.

Im Zuge der geplanten Änderung der TA Lärm sollte daher geprüft werden, ob es weiterhin allein auf die Immissionsbelastung vor dem am stärksten betroffenen Fensters eines schutzbedürftigen Raumes ankommen soll.

Inwieweit die neue Gebietskategorie MU angesichts des beschriebenen Spannungsverhältnisses zwischen den städtebaulichen Zielen einer stärkeren Nutzungsmischung und höheren Dichte in urbanen Gebieten als Königsweg dienen kann, muss nach gegenwärtigem Stand mit einem Fragezeichen behaftet bleiben. Nicht endgültig gelöst scheint die Lärmproblematik zu sein, sollte es bei der bloßen Anhebung der Immissionsrichtwerte und damit bei einer Art „Dezibelverschiebung“ bleiben. Mit Einführung der neuen Baugebietskategorie (MU) muss sichergestellt sein, dass auch in den stark verdichteten, u. a. für die Wohnnutzung vorgesehenen Gebieten gesunde Wohnverhältnisse erhalten bleiben. Hierzu dürfte nach hiesiger Einschätzung noch eine weitere und vertiefte Auseinandersetzung mit der komplexen und schwierigen Lärmschutzproblematik erforderlich sein.

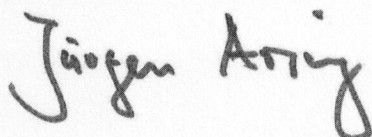
Zu Nummer 4 (§ 13a BauNVO)

Insbesondere in den touristisch geprägten Küstenländern ist eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebietstypen nach §§ 2 bis 7 BauNVO entstanden. Mit Urteilen des OVG Greifswald (Urteile vom 19. Februar 2014 – 3 L 212/12 –, 30. April – 3 M 116/14 – und 10. Juni 2015 – 3 M 85/14) und des OVG Lüneburg (Urteil vom 15. Januar 2015 – 1 KN 61/14) lehnten die Gerichte eine Einordnung von Ferienwohnungen als Betriebe des Beherbergungsgewerbes bzw. als nicht störende Gewerbebetriebe ab und erklärten diese im Ergebnis als sondergebietspflichtig. In der Literatur hingegen werden Ferienwohnungen überwiegend als Betriebe des Beherbergungsgewerbes bzw. als nicht störende Gewerbebetriebe qualifiziert. Gleichzeitig steht der Rechtsprechung eine jahrzehntelange abweichende städtebauliche Praxis gegenüber.

Vor diesem Hintergrund besteht unzweifelhaft ein Regelungs- bzw. Klarstellungsbedürfnis, zumal es bislang an einer höchstrichterlichen Entscheidung fehlt. Mit der Regelung in § 13a E-BauNVO kommt der Gesetzgeber dem Bedürfnis der Praxis nach Rechtssicherheit entgegen.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs handelt es sich um „eine im Wesentlichen klarstellende Ergänzung der BauNVO“ (Begründung S. 33). Dies wirft die Frage auf, ob – soweit es sich um einen über eine reine Klarstellung hinausgehenden Regelungsgehalt handelt – für bestehende Bebauungspläne eine Rückwirkungsklausel erwogen werden sollte.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Jürgen Aring'. The signature is written in a cursive, slightly stylized script.

Prof. Dr. Jürgen Aring